

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR.**

EXPEDIENTE: SUP-REP-471/2015.

RECURRENTE: PARTIDO VERDE
ECOLOGISTA DE MÉXICO.

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL ESPECIALIZADA DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA.

SECRETARIOS: DANIEL JUAN
GARCÍA HERNÁNDEZ, HECTOR
DANIEL GARCÍA FIGUEROA, Y
DAVID JIMENEZ HERNANDEZ.

México, Distrito Federal, a quince de julio de dos mil quince.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador citado al rubro, interpuesto por el Partido Verde Ecologista de México, para impugnar la sentencia de diecisiete de junio de dos mil quince, emitida por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SRE-PSC-108/2015, conforme a los lineamientos establecidos en la ejecutoria dictada por la Sala Superior del propio Tribunal Electoral, en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-377/2015.

RESULTANDO:

I. Antecedentes.

1. El siete de octubre de dos mil catorce, inició el proceso electoral federal para la renovación de los Diputados al Congreso de la Unión.

2. El veintisiete de abril de dos mil quince, el Partido Verde Ecologista de México presentó denuncia en contra del Partido Acción Nacional, por el supuesto uso indebido de los tiempos de radio y televisión del Proceso Electoral Federal, al difundir en las pautas federales, promocionales de una campaña local en versiones de radio RA01052-15 y televisión RV00737-15, relativos al candidato a la Gobernatura en Nuevo León.

3. Sustanciado el procedimiento, el veintidós de mayo, la Sala Especializada dictó sentencia en el expediente SRE-PSC-108/2015, cuyos puntos resolutivos fueron:

[...]

RESUELVE:

PRIMERO. Se acredita la violación objeto del procedimiento especial sancionador en contra del **Partido Acción Nacional**, por lo que se le impone una multa de **mil doscientos días** de salario mínimo vigente en el Distrito Federal equivalente a **\$84,120.00 (ochenta y cuatro mil ciento veinte pesos 00/100 M.N.)**, en los términos de la presente sentencia.

SEGUNDO. Se vincula al **Partido Acción Nacional** y al **Instituto Nacional Electoral**, al cumplimiento de

la presente resolución, en los términos precisados en la misma.

TERCERO. Publíquese la presente sentencia en la página de internet de esta Sala Especializada así como en el Catálogo de sujetos sancionados en los procedimientos especiales sancionadores.

[...]"

4. Inconforme con esa sentencia, el veintisiete de mayo, el Partido Acción Nacional interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, el cual fue tramitado y remitido a la Sala Superior, radicado con la clave SUP-REP-377/2015.

5. El diez de junio siguiente, la Sala Superior dictó sentencia en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador referido, en la cual determinó revocar el fallo impugnado, en lo que fue materia de impugnación, para que la Sala Regional Especializada emitiera nueva determinación, en la que calificara "grave" la falta y a partir de ello individualizara correctamente la sanción.

II. Sentencia impugnada.

En cumplimiento a la resolución anterior, el diecisiete de junio siguiente, la mencionada Sala Especializada emitió sentencia en la que resolvió:

...

PRIMERO. Se da cumplimiento a la ejecutoria dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de revisión del

procedimiento especial sancionador SUP-REP-377/2015.

SEGUNDO. Se impone al **Partido Acción Nacional** una sanción consistente en **multa de dos mil días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal, equivalente a \$140,200.00 (Ciento cuarenta mil doscientos pesos cero centavos M.N.).**

TERCERO. Se vincula al **Partido Acción Nacional y al Instituto Nacional Electoral**, al cumplimiento de la presente resolución, en los términos precisados en la misma.

CUARTO. Comuníquese de inmediato esta sentencia a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

QUINTO. **Publíquese** la presente sentencia en la página de internet de esta Sala Especializada así como en el Catálogo de sujetos sancionados en los procedimientos especiales sancionadores.

III. Recurso de revisión.

El diecinueve de junio del año en curso, Fernando Garibay Palomino, ostentándose como representante suplente del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó en la Oficialía de Partes de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, escrito de recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, en contra de la sentencia señalada.

IV. Remisión y recepción del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

El veinte de junio posterior, se recibió en la Sala Superior el oficio TEPJF-SRE-SGA-2404/2015, mediante el cual el

Secretario General de Acuerdos de la referida Sala Regional Especializada, remitió la demanda, el expediente SRE-PSC-108/2015 y las constancias de trámite.

V. Turno.

Mediante proveído del propio veinte de junio, el Magistrado Presidente de la Sala Superior tuvo por recibida la documentación señalada y acordó integrar el expediente **SUP-REP-471/2015**, así como turnarlo a la Ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es **competente** para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, interpuesto en contra de una sentencia emitida por la Sala Regional Especializada de este Tribunal, en la

que impuso al Partido Acción Nacional una sanción consistente en multa.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia. El medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 45, párrafo 1, inciso b); 109, párrafo 1, inciso a) y apartado 3; y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

Forma. La demanda satisface la exigencia de haberse presentado por escrito ante la autoridad responsable y en ésta consta el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas a quienes autoriza para ese efecto; identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, mencionándose los hechos en que se basa la impugnación; el recurrente formula los agravios que estima le causa la sentencia impugnada y cita los preceptos presuntamente violados; ofrece pruebas y constan tanto el nombre como la firma autógrafa de quien promueve.

Oportunidad. La sentencia impugnada fue emitida el diecisiete de junio de dos mil quince, en tanto la demanda del recurso de revisión se presentó ante la autoridad responsable el diecinueve de junio siguiente, es decir, dentro del plazo legal obligado.

Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que de conformidad con la normativa

aplicable citada, los partidos políticos a través de sus representantes legítimos pueden interponer el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador y en la especie, quien promueve es Fernando Garibay Palomino quien es representante suplente del Partido Verde Ecologista de México, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Definitividad. El requerimiento en cuestión se considera colmado, en virtud de que la ley no prevé algún recurso o medio de impugnación que se deba interponer en contra de la sentencia recurrida con la pretensión de modificarla o revocarla, previo a tramitar el presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

TERCERO. Síntesis de la sentencia impugnada:

La Sala Especializada, en el considerando TERCERO de la sentencia impugnada, estableció:

- La Sala Superior declaró la inobservancia a la normativa electoral por el Partido Acción Nacional, derivado del uso indebido de la pauta, por lo que conforme a lo ordenado **procedería a reindividualizar la sanción.**

De acuerdo con lo resuelto por la Sala Superior, estableció que el bien jurídico tutelado es el principio de equidad en la contienda, y respecto a las circunstancias de modo, tiempo y lugar, que los promocionales difundidos refieren directamente

al candidato a gobernador del Partido Acción Nacional de quien inclusive aparece su imagen y voz, que se difundieron durante el desarrollo de los comicios federal y local en Nuevo León, en la mitad de las campañas electorales y se difundieron tres mil setecientos sesenta y siete promocionales, de ellos, dos mil ochocientos sesenta y seis (radio) y novecientos uno (televisión), sin que la falta fuera de naturaleza pecuniaria sino que implicó transgresión a normas legales y constitucionales.

Refirió que existió intención del Partido Acción Nacional de difundir los promocionales en la pauta federal, ya que éste los entregó al Instituto Nacional Electoral, por lo que la conducta ilícita implicó transgresión a normas legales y constitucionales, y por tanto, derivó en el uso indebido de las pautas de radio y televisión, infracción que la propia Sala Superior consideró se **debía calificar como “grave”**, y estableció que procede ubicarla en **“ordinaria”**, a fin de evitar se repitan conductas similares en el futuro.

Señaló que también advirtió la transmisión de los promocionales en catorce días en el desarrollo de las campañas electorales y que se utilizaron como medio de ejecución las señales de televisión y radio que los difundieron siendo identificados en el informe rendido por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral.

Estableció que se acreditó la singularidad de la falta, puesto que se trata de una sola conducta típica normativamente regulada, atribuida al mismo sujeto sin contar con algún registro para afirmar que el Partido Acción Nacional ya fue sancionado por una conducta similar bajo la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente.

Agregó que para cumplir lo ordenado por la Sala Superior, tomaría en cuenta lo dispuesto por el artículo 456, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece las sanciones a imponer a los partidos políticos, y determinó que el Partido Acción Nacional debía ser objeto de una sanción que tomara en cuenta las circunstancias particulares del caso, sin incumplir con su finalidad de disuadir la posible comisión de faltas similares que pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida, y toda vez que la conducta acreditada permitió la sobreexposición del candidato a gobernador de Nuevo León en pautas federales, determinó imponerle multa al estimarla adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva.

Sostuvo que *para ello*, la conducta ilícita del Partido Acción Nacional implicó transgresión a normas legales y constitucionales, lo que implicó inobservancia al modelo de comunicación política al generar sobre exposición del candidato a gobernador.

Determinó que conforme al precepto legal invocado y tomando en consideración la gravedad e intencionalidad del actuar del Partido Acción Nacional, acorde a los parámetros establecidos por la Sala Superior, resultaba procedente imponerle multa de dos mil días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal porque era proporcional a la falta cometida, equivalente a \$140,200.00 (Ciento cuarenta mil doscientos pesos cero centavos M.N.) y descontarla de su ministración mensual de actividades ordinarias, ya que conforme con el Acuerdo INE/CG01/2015 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, ésta equivalía al 0.016% de la ministración anual para actividades ordinarias para al ejercicio dos mil quince, por lo que estaba en posibilidad de pagarla sin afectar su operación ordinaria.

CUARTO. Agravios y estudio de fondo.

El recurrente plantea la ilegalidad de la sentencia impugnada, derivada de dos temas fundamentales: **a)** falta de exhaustividad; e **b)** indebida motivación y fundamentación; aspectos estrechamente vinculados, lo que permite examinarlos en forma conjunta, sin que esto afecte jurídicamente al recurrente, ya que serán estudiados de manera integral, consideración que se sustenta en la jurisprudencia 4/2000, de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**¹

¹ Publicada en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, pág. 125.

Ahora bien, la inconformidad se plantea de acuerdo a los disensos siguientes:

a) El recurrente aduce que el fallo impugnado se apartó de la legalidad, porque para sancionar al Partido Acción Nacional la responsable debió calificar la infracción grave especial en vez de grave ordinaria, conforme a lo ordenado por la Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento sancionador SUP-REP-377/2015, pero además, en debido apego al principio de exhaustividad al imponer la multa debió tomar en cuenta todos los elementos del expediente, específicamente que en dos resoluciones anteriores ya lo había sancionado por el uso indebido de los tiempos en radio y televisión que le corresponden a nivel federal (SRE-PSC-98/2015 y SRE-PSC-107/2015).

El demandante aduce al respecto de esto último, que a la fecha ya se acreditaron tres infracciones del mismo partido, consistentes en pautar promocionales locales y difundirlos a nivel federal, de manera que con pluralidad de conductas, uniformidad e identidad de propósito, actuando intencionalmente, con dolo y de manera sistemática los difundió en campañas federales con la finalidad de sobreposicionar a sus candidatos, situación que con base en los criterios de la Sala Superior constituye violación al modelo de comunicación política.

b) El impugnante aduce que la sentencia recurrida carece de debida fundamentación y motivación, porque la multa

impuesta al Partido Acción Nacional no constituye una medida adecuada, eficaz y proporcional a la infracción cometida, por lo que ésta se debe incrementar, ya que si bien la Sala Especializada está facultada para imponer sanciones a los partidos, con base en el bien jurídico lesionado, una vez determinada la infracción conforme al catálogo establecido en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, debe atender a lo determinado en el párrafo 5, del diverso numeral 458 de la misma Ley, para fijar el *quantum* de la penalidad, aspectos que omitió atender en el caso a estudio y de ello derivó su ilegalidad.

Además, el inconforme alega que la responsable debió atender a lo ordenado por la Sala Superior y tomar en cuenta que se transgredieron el principio de equidad en la contienda y el modelo de comunicación social, vulneración trascendental a considerar para sancionar.

Agrega el recurrente que la Sala Especializada también debió tomar en cuenta el beneficio o lucro y considerar que la falta se tradujo en indebida sobre-exposición del candidato postulado por el Partido Acción Nacional y del propio instituto político, lo cual generó inequidad porque la difusión de los promocionales trascendió a nivel federal.

Señala el impugnante que además y con relación a la intencionalidad, la Sala Responsable pasó por alto que el partido denunciado ya fue sancionado por conductas

similares, lo que implica reiteración y sistematicidad en su proceder, por lo que debió considerar que violó la Constitución dolosamente, en forma reiterada y sistemática, para posicionar a sus candidatos.

Agrega el demandante que la sanción es desproporcionada respecto a la falta cometida, al equivaler al 0.016% del monto anual del financiamiento ordinario del partido político, de ahí que no constituye una medida tendente a evitar actos contrarios a la Constitución ni a la legislación electoral.

Por último, se alega en la demanda que al fijar la sanción la responsable omitió tomar en cuenta las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción, en particular que los promocionales fueron diez mil setecientos noventa y ocho difundidos en las pautas en radio y televisión difundidos en catorce días (del diecinueve de abril al dos de mayo de dos mil quince).

Pretensión, causa de pedir y materia de la controversia (*litis*).

La **pretensión** del partido recurrente es que se revoque la resolución impugnada para que se reindividualice la sanción impuesta al Partido Acción Nacional y se incremente, siendo la **causa de pedir** que al calificar la falta los elementos analizados para ese efecto fueron valorados incorrectamente.

En consecuencia, la **controversia** a decidir consiste en determinar si la calificación de la falta y la individualización de la sanción llevadas a cabo por la Sala Regional Especializada, a partir de lo ordenado por este órgano jurisdiccional, cumple con establecido por la normatividad aplicable.

Consideración preliminar.

Previo al estudio de los agravios, este órgano jurisdiccional estima pertinente señalar que la sentencia impugnada la dictó la Sala responsable, en plenitud de jurisdicción y conforme a las directrices establecidas por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-REP-377/2015, en el que revocó la resolución de la Sala Regional Especializada al resolver el recurso de revisión al procedimientos especial sancionador SRE-PSC-108/2015, que declaró acreditado el uso indebido de los tiempos de radio y televisión por el Partido Acción Nacional, por haber difundido en radio y televisión el promocional titulado “Dilema 1”, relativo a la candidatura a gobernador de Nuevo León, por utilizar la pauta federal para difundir esa campaña local, irregularidad por la que se impuso al partido infractor multa de un mil doscientos días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, equivalente a \$84,120.00 (ochenta y cuatro mil ciento veinte pesos 00/100).

La determinación de la Sala Superior se sustentó en que la Sala Especializada, conforme a las circunstancias que concurrieron en el caso, calificó incorrectamente en leve la

gravedad de la falta cometida por el Partido Acción Nacional, siendo que la debió estimar **grave**, de ahí que la sanción pecuniaria impuesta hasta por el monto señalado carecía de proporcionalidad respecto del hecho irregular acreditado.

Estudio de los disensos.

Este órgano jurisdiccional estima por una parte, que carece de razón el partido actor al alegar que la sentencia impugnada, en lo relativo a la calificación de la falta como grave ordinaria para sancionar al Partido Acción Nacional, se aparta de la legalidad, porque incumple con las exigencias de congruencia y exhaustividad, además de debida motivación y fundamentación, requisitos a satisfacer por todo acto de autoridad conforme a la garantía de legalidad.

Al respecto se debe establecer, en principio, que el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que toda decisión de los órganos de autoridad con competencia para imponer sanciones que redunden en los derechos de los gobernados, debe ser pronta, completa e imparcial, en los términos determinados en las leyes, exigencias que suponen, entre otros requisitos, la congruencia y exhaustividad de la resolución en la que éstas se imponen.

El principio de **congruencia** radica en que al emitir una resolución como la impugnada, el órgano competente debe atender precisamente a lo comprobado en el procedimiento,

sin omitir considerar todas las pruebas y sin añadir circunstancias no advertidas o derivadas de éstas; de ahí que el fallo relativo tampoco debe contener consideraciones contradictorias entre sí, ni con los puntos resolutivos.

El principio de **exhaustividad** por su parte, requiere que de la declaración de la autoridad derive la solución integral del conflicto al dirimirlo en todas las cuestiones litigiosas a resolver; con relación al principio señalado, la Sala Superior considera que se trata de un requisito, si bien de naturaleza legal, por regla general es siempre impuesto por la lógica, sustentada en el principio dispositivo del proceso, que obliga al órgano jurisdiccional a resolver de acuerdo a lo argumentado por las partes y a lo probado en el juicio, lo cual le impide ocuparse de aspectos que no hayan planteado.

Ahora bien, el requisito de **congruencia** de las resoluciones, ha sido estudiado desde dos perspectivas diferentes y complementarias, en la primera acepción como congruencia **interna**, referida a la armonía de las distintas partes constitutivas del fallo, lo cual implica que no contenga argumentaciones y resolutivos contradictorios; en el otro aspecto o externo, entendida como la correspondencia entre lo pretendido por las partes y lo resuelto por el órgano de autoridad.

Tal criterio ha sido sustentado por la Sala Superior, en la Jurisprudencia número **28/2009**, de rubro **CONGRUENCIA**

EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA².

Por otra parte, las normas que sirven de fundamento al dictado de cualquier acto de autoridad, deben ser exactamente aplicables al caso de que se trate, para no incidir directamente en la afectación de los derechos fundamentales establecidos en el artículo 16, de la Carta Magna; lo que también ocurre con las razones que sustentan la decisión de la autoridad, porque requieren estar en consonancia con los preceptos legales aplicados, ya que la citada norma constitucional constriñe a la autoridad a exponer en sus resoluciones las circunstancias especiales y razones particulares que justifican la aplicación del derecho invocado a cada asunto, de tal suerte que si no existe adecuación entre los motivos aducidos y las normas citadas, el acto atinente carecerá de respaldo constitucional.

Luego de los planteamientos anteriores procede establecer si como se aduce en la demanda, al dictar la sentencia impugnada la Sala Regional Especializada, para graduar la gravedad de la falta así como el nivel de reproche relativo a la conducta irregular acreditada, se apartó de las directrices constitucionales y legales atinentes, de ahí que la multa impuesta al Partido Acción Nacional se debe incrementar.

Por principio y con relación al tema a estudio, se debe destacar que los artículos 21 y 22 de la Constitución Política

² Publicada a fojas 214 y 215 de la Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Volumen 1.

de los Estados Unidos Mexicanos, determinan que es facultad de la autoridad jurisdiccional imponer las sanciones, en lo que queda obligada a asumir una actitud imparcial, de aquí que en las resoluciones respectivas deba fijarlas tomando en cuenta el hecho ilícito efectivamente acreditado, las excepciones de defensa opuestas por el involucrado y las condiciones concurrentes en la comisión de tal irregularidad de acuerdo con lo establecido por la normatividad aplicable.

Así, del mandato constitucional para imponer las sanciones, deriva la obligación de que la autoridad se apoye en datos objetivos y no en meras conjeturas, ya que las debe motivar racionalmente con base en elementos pertinentes, conforme a los que debe establecer tanto la gravedad de la lesión jurídica causada, como el de la culpabilidad del implicado, conceptos sobre los que debe calcular el *quantum* de punibilidad correspondiente al hecho por sancionar.

Es decir, al individualizar la sanción, la autoridad se debe basar en datos que deriven pertinentes a esa finalidad, en la medida que resulten relevantes para fijar el grado en que se conceptúa la gravedad de la falta, a partir de la suma de las condiciones exteriores de ejecución del hecho cometido, entendidas como las circunstancias del lugar preciso en que se perpetró, su temporalidad, referida a fecha, día y hora de su comisión, además de la forma en que se llevó a cabo la conducta típica; datos que debe relacionar con los contextos peculiares del responsable, para luego de efectuar la ponderación de todos estos elementos a través de cualquier

método, llegar a situar la referida gravedad, tanto de la falta como de la responsabilidad del sancionado.

Tales datos se constituyen en el parámetro para imponer la sanción al responsable de una infracción en forma congruente con todas y cada una de las circunstancias exigidas por la ley para ese efecto, luego de examinarlas respecto de cada caso particular, con la sola taxativa de que la punición por la que opte no rebase los límites en que se tasó la gravedad del acto infractor, precisamente en cuanto a su lesividad, ni la referida a la responsabilidad del involucrado, a fin de que ésta se corresponda tanto a la infracción cometida como al perfil de quien la perpetró.

Ahora bien, el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé que para individualizar las sanciones, una vez acreditada la infracción y su imputación (tanto objetiva como subjetiva), la autoridad debe tomar en cuenta las circunstancias que rodearon la contravención a la norma, entre otras, la gravedad de la responsabilidad en que se incurra, en atención al bien jurídico tutelado y si éste se lesionó o solamente se puso en peligro, además de las señaladas circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; sus condiciones externas y los medios de ejecución empleados; y, en su caso, el monto del lucro o al daño o perjuicio obtenidos, derivado del incumplimiento de obligaciones o del tipo de beneficio alcanzado con el proceder indebido acreditado.

Todo lo anterior implica que el juzgador debe atender a las circunstancias objetivas que rodean precisamente la comisión del hecho denunciado, en lo que cobra especial relevancia la mayor o menor gravedad que le revelen tanto la falta cometida como actividad o inactividad efectivamente desplegadas por el implicado, como el grado de reproche que estime merece atribuir a esa conducta transgresora de la ley.

En ese ejercicio de individualización de la sanción, como facultad discrecional de la autoridad, que se rige por los lineamientos establecidos en las normas constitucionales y legales atinentes, se advierte que para graduar la gravedad del hecho ilícito, así como el nivel conforme al se debe reprochar el proceder del responsable, no basta que el órgano competente elabore una lista de las circunstancias que beneficien o perjudiquen el cálculo de esa proporción, por el contrario, es imperioso que realice un ejercicio serio de confrontación entre estos factores, para extraer de ese balance, pormenorizada y claramente los elementos que conlleven tasar esos aspectos en el punto que determine adecuado, siempre a partir del límite mínimo y en su caso al elevarlo, ya que de no hacerlo así incurrirá en falta de congruencia y exhaustividad, además de indebida fundamentación y motivación, como ocurrió en el caso a estudio, en lo referente al *quantum* de la multa impuesta en el caso particular, según se explicará.

De lo expuesto deriva concluir, que la gravedad que se atribuye a la infracción cometida, así como el nivel de

reproche que le merezca a la autoridad la forma de proceder del responsable, son parámetros fundamentales para deducir de éstos el incremento o decremento de la sanción relativa, siendo que en casos dudosos se debe privilegiar lo más favorable al imputado.

Por tanto, la gravedad del hecho y el reproche a la conducta del infractor, no se pueden clasificar en forma abstracta y derivar entre leve y grave, o en cualquiera de los parámetros intermedios posibles, solamente tomando en cuenta el daño objetivo producido, sino que debe derivar del análisis concatenado de todos y cada uno de los elementos señalados en la ley para particularizar la sanción, como lo hizo la Sala Superior en el caso a estudio en la sentencia que según el actor desatendió la Sala Especializada para sancionar al Partido Acción Nacional.

Además, una vez considerada la naturaleza del hecho y la gravedad atribuible a éste, para definir la hipótesis de sanción el juzgador puede estimar como factores de incremento o decremento del juicio de reproche, las circunstancias genéricas y abstractas que concurrieron en la comisión de la infracción, sobre las bases ya determinadas respecto de la naturaleza de la conducta actualizada en cada caso concreto y los medios empleados para ejecutarla, debiéndose apoyar en éstas para precisar la sanción, lo que desatendió la Sala Regional Especializada, como lo alega el partido inconforme en los disensos en análisis.

En efecto, de acuerdo a las reglas que prevé la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la graduación de la gravedad del hecho infractor y el nivel de reproche que merece la conducta u omisión del imputado, son relevantes a fin de establecer la sanción que resulte aplicable, de ahí que conforme al grado en que ésta se ubique, relacionado con el nivel de incriminación que merece la forma en que actuó el inculpado es lo que para ese efecto se debe delimitar.

Ahora bien, en el caso específico y para calificar la gravedad de la infracción, que conforme a lo determinado por la Sala Superior se debió apreciar **grave**, la responsable determinó que la misma la apreciaba **ordinaria**, consideración que apoyó en los argumentos siguientes.

Estimó que la calificación de la infracción la llevaría a cabo con base en elementos objetivos concurrentes al caso, en específico la gravedad de los hechos, sus consecuencias, las circunstancias de tiempo, modo y lugar de ejecución, así como los elementos subjetivos referentes al enlace personal entre el autor, su acción y las consecuencias producidas.

Destacó en principio que el Partido Acción Nacional inobservó los artículos 41, Base III de la Constitución Federal; 25, párrafo 1, incisos a) y u) de la Ley General de Partidos Políticos; 159, párrafo 2, 168, 170, 174, párrafo 1, y 443, párrafo 1, incisos a), h) y n) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, derivado de la difusión del promocional “Dilema 1” de radio (RA01052-15) y

televisión (RV00737-15), pautado como parte de sus prerrogativas de acceso a los tiempos del Estado en esos medios de comunicación, tanto para el Proceso Electoral Federal 2014-2015, como para el Proceso Electoral Local coincidente de Nuevo León.

Estableció que los artículos 442, párrafo 1, inciso a) y 456, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, reconocen a los partidos políticos como sujetos regulados y enlistan el catálogo de sanciones que pueden imponérseles.

Precisó que el **bien jurídico tutelado** por las normas transgredidas, según lo estableció la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación “...es el *principio de equidad en la contienda*”.

Consideró como **circunstancias de modo** del hecho infractor, según lo estableció la Sala superior, que “... *los promocionales difundidos dentro de la pauta federal del Partido Acción Nacional hacen referencia directa al candidato a gobernador del Partido Acción Nacional e inclusive aparece su imagen y voz*”; las de **tiempo** que la difusión de los promocionales se realizó en el desarrollo de los comicios federal y local en Nuevo León, en las fechas y tiempos especificados en el informe de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, esto es, que como dijo la Sala Superior, ello aconteció “...*a la mitad de las campañas electorales para*

governador en el Estado de Nuevo León...” y estimó como circunstancias de **lugar**, lo también establecido por la Sala Superior, de que “... *De los tres mil setecientos sesenta y siete promocionales difundidos, la mayoría -dos mil ochocientos sesenta y seis- se hicieron a través de radio y novecientos uno en televisión*”, en las fechas y tiempos especificados en el informe de la autoridad.

Determinó que la falta no fue de naturaleza pecuniaria sino que su efecto “...*implicó una transgresión a normas legales y constitucionales.*”

Precisó que como lo arguyo la Sala Superior, “...*existió una **intención** deliberada del Partido Acción Nacional de difundir los promocionales en la pauta federal, pues de conformidad con lo dispuesto en artículos 41, Base III de la Constitución Federal; 25, párrafo 1, incisos a) y u) de la Ley General de Partidos Políticos, y 159, párrafos 1 y 2, 168, 170, 174, párrafo 1, y 443, párrafo 1, incisos a), h) y n) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es el propio partido quien entrega al Instituto Nacional Electoral los promocionales que deberán ser pautados en cada entidad federativa.*”

Con base en tales consideraciones, la Sala responsable señaló que en atención a lo decretado por la Sala Superior, “... *partiendo de que la conducta en que incurrió el partido denunciado, consistente en el uso indebido de las pautas de radio y televisión se debe calificar como **grave***”, con base en

los elementos establecidos concluyó que esa conducta irregular debía conceptuarse **grave ordinaria**, a fin de evitar que conductas similares se repitan a futuro.

Para arribar a tal determinación la responsable también se apoyó en lo que denominó el **contexto fáctico y los medios de ejecución**, en tanto la transmisión de los promocionales ocurrió durante el periodo de campaña del proceso electoral federal y local del Estado de Nuevo León, y tal como lo estableció la Sala Superior “...*Los promocionales fueron difundidos durante catorce días de los noventa en que se desarrollan las campañas electorales...*” siendo el medio de ejecución de esos materiales las señales de televisión y radio que los difundieron.

De todo lo analizado llegó a establecer que se acreditó la singularidad de la falta, puesto que se trató de una sola conducta típica normativamente regulada, atribuida al mismo sujeto infractor; sin que por otro lado se acreditara su **reincidencia**, al carecer de algún registro para constatar que el Partido Acción Nacional había sido sancionado por una conducta similar, bajo la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente.

Las consideraciones de la responsable evidencian, contrario a lo alegado el Partido Verde Ecologista de México, que la responsable al calificar la gravedad de la falta demostrada, se apegó a los principios rectores de su ejercicio sancionador, porque en este aspecto tomó en cuenta todos los elementos jurídicamente relevantes establecidos en la normatividad para

ese efecto, mismos que la llevaron a determinar la “gravedad” con que debía calificar la falta acreditada.

En efecto, en la calificación de la gravedad de la falta, aspecto relevante para individualizar la sanción a través de una resolución fundada y motivada, en el caso la responsable empleó de manera prudente su arbitrio al apreciar los elementos generales establecidos en el ordenamiento antes precisados, de manera relevante el daño causado en detrimento al bien jurídico tutelado, conforme a las circunstancias que concurrieron en la comisión del hecho.

Es decir, la Sala especializada valoró esos elementos conforme a los que estimó prudente situar como parámetro de la gravedad que le reveló el hecho infractor, como transgresora del orden jurídico, dentro de los grados grave ordinario, especial o mayor, luego de ponderar los parámetros previstos en el ordenamiento y confrontar los favorables con los perjudiciales en función del hecho ilícito con las particularidades del sujeto activo, análisis en el que estimó relevante colegir los motivos que llevaron al ente denunciado a cometer la falta, así como las circunstancias de las que éste se valió para perpetrarla.

Además, en ese ejercicio la responsable advirtió las repercusiones de la falta, derivándolas del entorno en que ésta se perpetró, para extraer en forma pormenorizada y clara tales aspectos para determinar el grado de reproche que determinó, fundada en lo pernicioso del acto relativo en sí mismo y en la afectación que este causó a los

ordenamientos desatendidos, todo ello en aras del debido respeto del principio de seguridad jurídica.

De esta forma, si para estar en condiciones de ubicar en un grado adecuado la gravedad de determinada falta, la autoridad electoral tiene conferido libre arbitrio, y este albedrio en el caso se advierte ejercido en forma razonada, ya que para establecer que la falta imputada al partido denunciado reviste **gravedad ordinaria**, esa apreciación al hacerse derivar de los elementos de prueba del expediente, de las que se colige que al proceder de la manera descrita, el partido involucrado se condujo con la clara intención de contravenir el marco jurídico aplicable, al haber decidido difundir los promocionales detallados en el número y temporalidad descritas, es decir, en franca oposición a las disposiciones que regulan el empleo que debe dar a los tiempos del Estado en los medios de comunicación, el haberlo ubicarlo en ese grado adecuado de reprochabilidad, éste debe prevalecer, sobre todo porque si bien la conducta afectó de manera directa el modelo de comunicación política, esto sólo se apreció en la forma detallada, que no lleva a considerar que la misma debió ser superior.

En otro orden de ideas, la Sala responsable estimó que dada la naturaleza y calificación de la conducta cometida por el Partido Acción Nacional, la sanción consistente en multa de dos mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, resultó adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva, por lo que consideró que procedía sancionar a dicho ente con multa de dos mil días de salario mínimo vigente en el Distrito

Federal, equivalentes a **\$140,200.00 (Ciento cuarenta mil doscientos pesos cero centavos M.N.)**, descontada de su **ministración mensual de actividades ordinarias**, la cual se hará efectiva cuando cause ejecutoria esta sentencia.

Además señaló que de conformidad con el **Acuerdo INE/CG01/2015^[1]** aprobado por el **Consejo General del INE** el catorce de enero de dos mil quince, se tiene que el Partido Acción Nacional recibe **\$858,744,885.31 (Ochocientos cincuenta y ocho millones setecientos cuarenta y cuatro mil ochocientos ochenta y cinco pesos 31/100 M.N.)** perteneciente al rubro financiamiento ordinario ministrado por el Instituto para el presente año, así como **\$257,623,465.59 (Doscientos cincuenta y siete millones seiscientos veintitrés mil cuatrocientos sesenta y cinco pesos 59/100 M.N.)** por concepto de financiamiento para campaña electoral, en atención al proceso electoral que transcurre, lo que supone que mensualmente recibe **\$71,562,073.77 (setenta y un millones quinientos sesenta y dos mil setenta y tres pesos 77/100 M.N.)**, por financiamiento ordinario.

En ese tenor, concluyó, la cantidad impuesta como sanción consistente en **dos mil días de salario mínimo** de la ministración mensual final de gasto ordinario del Partido Acción Nacional asciende a **\$140,200.00 (ciento cuarenta mil doscientos pesos 00/100 M.N.)**, lo cual corresponde al **0.016%** de su ministración anual para actividades ordinarias para al ejercicio dos mil quince, por lo que desde su

^[1] Consultable en la página http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/01_Enero/CGext201501-14/CGex201501-14_ap_1.pdf

perspectiva, la sanción impuesta es adecuada, porque el ente sancionado está en posibilidad de pagarla sin que ello afecte su operación ordinaria, además que arguyó la sanción es proporcional a la falta cometida al tomar en consideración las condiciones socioeconómicas del infractor, y sin resultar excesiva ni ruinoso, puede generar efecto inhibitorio.

Las consideraciones de la responsable para calcular la multa a imponer al Partido Acción Nacional, como lo aduce el recurrente se apartan de la legalidad, básicamente al desatender el principio de proporcionalidad en la aplicación las sanciones, reconocido en el artículo 22, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque al determinar la sanción pecuniaria aplicada, dejó de realizar el razonamiento necesario que le permitiera concluir que si la falta fue calificada **grave ordinaria**, el monto de dos mil días de salario impuesto es congruente con esa gravedad, con lo que la responsable desatiende su obligación de motivar debidamente su resolución, conforme con el imperativo del artículo 16, Constitucional.

En efecto, a partir de calificar la falta de gravedad ordinaria, al calcular la multa a imponer al caso particular, la Sala responsable debió atender a los extremos mínimo (un día) y máximo (diez mil días de salario mínimo), establecidos en la norma, para establecer el *quantum* aplicable en un monto correlativo y no en uno menor, porque los dos mil días de salario impuestos no son acordes con la gravedad señalada, sino que se acercan más al extremo mínimo previsto en la

ley, con lo que incumplió los principios de racionalidad y proporcionalidad establecidos al efecto constitucionalmente.

Cierto, si una vez considerada la naturaleza del hecho, la responsable razonó conforme a lo expuesto la gravedad atribuida a la conducta del partido indiciado, y después de ello definió correctamente la hipótesis de sanción, al considerar para ello debidamente como factores de incremento o decremento de la penalidad a imponer, las circunstancias genéricas y abstractas que concurrieron en la comisión del hecho, sobre las bases determinadas respecto de la naturaleza de la conducta desplegada al caso concreto y los medios empleados para ejecutarla, de lo que derivó que en el caso se cometió una conducta calificada como **grave ordinaria**, en ese parámetro debió reflejar la intensidad del juicio de reproche a aplicar, y no como lo hizo cercano al grado mínimo del límite a imponer fijado en la normatividad.

Esto, porque con independencia de la discrecionalidad de la que goza la Sala Especializada para cuantificar las sanciones, queda sujeta a fundar y motivar adecuadamente el parámetro en el que éstas se deben ubicar, para dar cumplimiento precisamente a las normas que rigen la punibilidad, acorde con el principio de exacta aplicación de la ley, conforme al que el *quántum* de la sanción impuesta debe resultar congruente con la gravedad estimada en el hecho infractor a reprender.

De esta forma, al determinarse la sanción concreta al caso determinado, esto es, al decidir cuál es el reproche específico

entre el máximo y el mínimo establecido para la penalidad, a efecto de que exista congruencia entre la infracción y la sanción, es menester recurrir a criterios de proporcionalidad y racionalidad que la fundamenten, porque como se anticipó, los juzgadores deben resolver en este aspecto con base en lo expuesto y probado en el procedimiento relativo, para que la sanción resulte cualitativa y cuantitativamente adecuada a los fines que con esta se persigue alcanzar, lo que en el caso particular se insiste, soslayó la sentencia que se revisa.

Conforme con lo anterior, si en la aplicación de la sanción, la autoridad jurisdiccional responsable en el ejercicio de su potestad, omitió justificar de forma expresa con la motivación precisa, que la multa aplicada corresponde al grado en que calificó la falta, ésta deviene desproporcionada, según se alega en la demanda y de este modo, los agravios en análisis deben estimarse **fundados** y suficientes solamente en este aspecto, para revocar la sanción impuesta a efecto de que ésta se gradúe en un monto mayor según corresponde conforme a las razones expuestas.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** en lo relativo a la multa impuesta al Partido Acción Nacional, en la sentencia de diecisiete de junio de dos mil quince, por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el procedimiento especial sancionador identificado con el

número de expediente **SRE-PSC-108/2015**, para los efectos precisados en la parte final del último considerando de esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE: **personalmente** al recurrente; **por correo electrónico** a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y, por **estrados** a los demás interesados. Lo anterior, con fundamento en lo previsto en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28 y 29, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 102, 103 y 106, del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional especializado, y con lo previsto en el punto Cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación identificado con el número 4/2014, de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, relativo a las reglas aplicables a los procedimientos especiales sancionadores competencia de la mencionada Sala Regional Especializada.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron y firmaron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO